

Gute Arbeit als Aufgabe einer vorsorgenden Sozialpolitik: ein Überblick über Problemfelder und soziale Risiken der Erwerbsarbeit

Bäcker, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bäcker, G. (2018). *Gute Arbeit als Aufgabe einer vorsorgenden Sozialpolitik: ein Überblick über Problemfelder und soziale Risiken der Erwerbsarbeit*. (FGW-Impuls Vorbeugende Sozialpolitik, 9). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68509-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

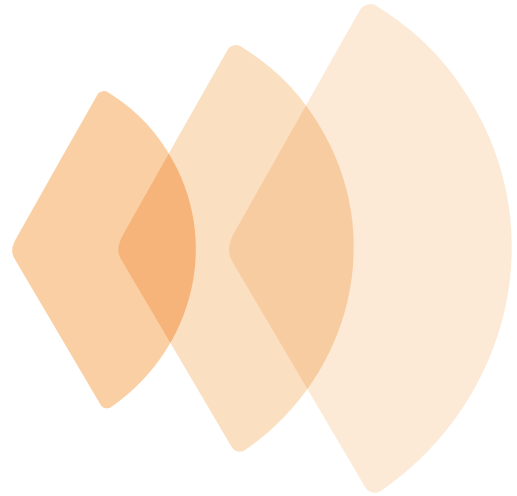
Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Gute Arbeit als Aufgabe einer vorsorgenden Sozialpolitik

Ein Überblick über Problemfelder und soziale Risiken der Erwerbsarbeit



Gerhard Bäcker

Auf einen Blick

- Erwerbsarbeit und ihre Qualität strukturieren die Lebenschancen von Beschäftigten.
- Aus schlechten Beschäftigungsbedingungen entstehen Risiken für den gesamten Lebensverlauf.
- Der gestiegene Anteil von Teilzeitarbeit, Minijobs, Leiharbeit und Befristungen führt zu Problemen bei der Existenz- und Altersabsicherung, den persönlichen Entwicklungschancen und der Gesundheitssituation.
- Vorsorgende Sozialpolitik muss im Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen darauf hinwirken, schon vor dem Entstehen von Risiken schlechte Beschäftigungsbedingungen und ihre Effekte zu bekämpfen.

Gute Arbeit im Lebensverlauf als Aufgabe vorbeugender Sozialpolitik

Die Teilhabe am Erwerbsleben ist von zentraler Bedeutung für die soziale Stellung der Menschen und deren Lebenschancen. Eine unfreiwillig niedrige oder gar fehlende Erwerbsteilhabe lässt sich deshalb als ein entscheidendes Merkmal von sozialer Ausgrenzung begreifen. Es geht aber nicht nur um den Zugang zur Erwerbsarbeit. Die Devise 'jede Arbeit ist besser als keine' ist oberflächlich und irreführend. Entscheidend für die Lebenslagen ist, welche Qualität die Erwerbsarbeit hat. Abweichungen vom Leitbild der 'Guten Arbeit' können zu sozialen Problemlagen führen – mit negativen Auswirkungen auf den Lebensverlauf insgesamt.

Die Qualität der Arbeit hat maßgeblichen Einfluss darauf, ob

- ein Einkommen erreicht wird, von dem man leben kann, ohne auf (aufstockende) sozialstaatliche Transfers angewiesen zu sein;
- die Höhe des Arbeitseinkommens ausreicht, um eine armutsfeste und angemessene Altersversorgung zu erhalten;
- eine der Qualifikation entsprechende Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne das Risiko einer Beschäftigung unter Wert;
- eine stabile Teilhabe am Erwerbsleben gelingt und somit eine längerfristige Lebensplanung möglich ist;
- die Tätigkeit auch Weiterbildungs- und Aufstiegschancen bietet und keine berufliche Sackgasse darstellt;
- die Arbeitsbedingungen so gestaltet sind, dass physische und psychische Überbelastungen vermieden werden und die Beschäftigten in guter Gesundheit ein hohes Alter erreichen können.

Die notwendige Vereinbarkeit von Lohn- und Sorgearbeit

Erwerbsarbeit ist ohne ihr Gegenstück, die privat verrichtete, unbezahlte Arbeit in Form der Sorge- und Hausarbeit, nicht zu denken. Auch heute noch prägt die ungleiche Verteilung von Erwerbsarbeit einerseits und Haus- und Sorgearbeit andererseits die Gesellschaft. Von einer Aufhebung der geschlechtsspezifischen Teilung der Arbeit kann bei weitem noch nicht gesprochen werden. 'Gute Arbeit' kann deshalb nur in der Verschränkung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Haus- und Sorgearbeit verstanden werden. Das heißt, Lebenswelt und Arbeitswelt müssen ohne längere Erwerbsunterbrechungen



miteinander vereinbar sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Bedingungen und Interessen im Verlauf des Lebens verändern. Es müssen Phasen von Berufseinmündung, Familiengründung, Arbeitsplatzwechseln, familiärer Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen und der Übergang in den Ruhestand zusammengedacht werden.

Deutschland: Eine fragmentierte Erwerbsarbeitsgesellschaft

Deutschland ist eine Erwerbsarbeitsgesellschaft. Noch nie zuvor waren so viele Menschen erwerbstätig. Mehr als die Hälfte (55 %) der Wohnbevölkerung über alle Altersgruppen hinweg ist erwerbstätig oder sucht Erwerbsarbeit. Dabei gilt, dass die Erwerbsbeteiligung umso höher ausfällt, je höher die Qualifikation ist. Der Anstieg der Erwerbstätigen und Erwerbsquoten ist in erster Linie auf die gestiegene Erwerbsneigung von älteren Beschäftigten sowie vor allem von Frauen zurückzuführen. Gleichwohl begrenzen die immer noch unzureichenden Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder sowie die hergebrachten Geschlechterrollen eine durchgängige Erwerbsbeteiligung der Frauen bzw. deren raschen beruflichen Wiedereinstieg nach der Geburt von Kindern. Der Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung basiert auf der Zunahme von Teilzeitarbeit.

Die Unterschiede in den Beschäftigungsformen haben in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen (Abb. 1). Das

Spektrum reicht vom gut bezahlten und gesicherten Vollzeit-arbeitsverhältnis über die oft schlechter abgesicherte und bezahlte Teilzeitarbeit bis hin zur Leiharbeit, zu befristeten oder geringfügigen Beschäftigungen (Minijobs). Diese sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse weisen in unterschiedlicher Ausprägung soziale Gefährdungspotenziale auf. Die Risiken sind in hohem Maße abhängig vom zeitlichen Verbleib in atypischer Beschäftigung. Ein über längere Dauer eingeschlagener Weg prägt den gesamten individuellen Erwerbsverlauf; die Übergänge in eine reguläre Beschäftigung fallen tendenziell gering aus, der sogenannte ‚Einsperreffekt‘ ist hoch.

Teilzeitarbeit als besonderes Risiko für Frauen

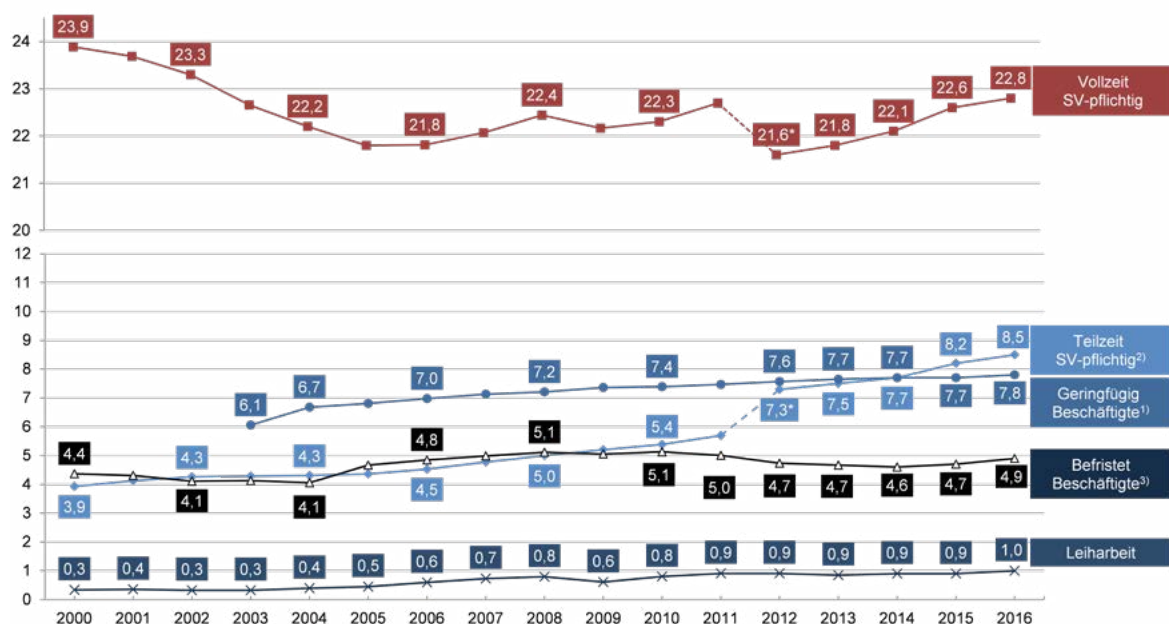
Die quantitativ größte Bedeutung mit 8,5 Mio. Erwerbstätigen hat die Teilzeitarbeit. Der Anteil der Frauen liegt hier bei 57,8 %, der der Männer bei 20,1 %. Teilzeitarbeit ist und bleibt eine Domäne von Frauen, die mit einem ‚Zuverdienst‘ zum Haushaltseinkommen beitragen. Die Daten zeigen, dass sich Teilzeitbeschäftigte auf bestimmte (frauentypische) Berufe und Wirtschaftszweige konzentrieren, dass ihre Stundenlöhne im unteren Bereich liegen, dass sie seltener an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen und von betrieblichen Aufstiegswegen häufig ausgeschlossen sind.

Zu einem sozialen Risiko gerät dies, wenn Teilzeitarbeit langfristig ausgeübt und zur beruflichen Sackgasse wird. Tre-

Abb. 1

Abhängig Beschäftigte in Vollzeitarbeit und in atypischen Erwerbsformen 2000-2016

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (zuletzt 2017), Beschäftigtenstatistik; Statistisches Bundesamt (zuletzt 2017), Mikrozensus; Angaben in Millionen





ten besondere Lebensumstände auf, wie z.B. eine Trennung vom Partner, kann das Einkommen aus Teilzeitarbeit schnell unterhalb der Bedarfsschwelle der Grundsicherung liegen und muss durch SGB-II-Leistungen aufgestockt werden. Dies führt insbesondere bei alleinerziehenden Müttern zu Problemen. Die schwierige Lage für Teilzeitbeschäftigte im unteren Stundenspektrum setzt sich bei der sozialen Absicherung fort. Erwerbsverläufe, die nur durch eine geringe bzw. durchbrochene Beschäftigungs- und Versicherungsdauer geprägt sind oder in denen nur eine niedrige individuelle Einkommensposition erreicht werden kann, führen zu niedrigen Renten.

Minijobs sichern unzureichend ab

Ein großer Teil der Teilzeitbeschäftigten übt lediglich einen Minijob aus. Zwar unterscheiden sich die arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen und Ansprüche der Minijobber_innen nicht von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Empirische wissenschaftliche Erkenntnisse weisen jedoch darauf hin, dass geringfügig Beschäftigten zentrale Arbeitnehmerrechte häufig vorenthalten werden (wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Feiertagsvergütung, bezahlter Erholungsurlaub, Kündigungsschutz in Eltern- und Pflegezeit). Geringfügig Beschäftigte erwerben zudem keine eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche. Dies erweist sich vor allem dann als Problem, wenn es sich um eine längerfristig angelegte Beschäftigungsform handelt. Vor allem die geringfügig beschäftigten Ehefrauen können deshalb im Alter nicht auf eine ausreichend hohe und eigenständige Absicherung zurückgreifen. Bei einem Einkommen von maximal 450 € bleiben die Rentenanwartschaften selbst dann minimal, wenn sich die Beschäftigten nicht von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen und volle Beiträge entrichtet werden.

Minijobs sind als kleine und flexible Beschäftigungsverhältnisse angelegt, die für Personen in bestimmten Alters- und Lebensphasen eine einfache Möglichkeit des Hinzuverdienstes eröffnen sollen. Wegen des Prinzips brutto = netto sind sie finanziell sehr attraktiv. Das Minijob-System trägt allerdings entscheidend dazu bei, dass das geschlechtshierarchische Erwerbsmodell gefördert und zementiert wird. Die ökonomischen Anreize verhindern, dass das Arbeitsangebot ausgeweitet und der eigenständige Alterssicherungsanspruch über ein höheres Stundenvolumen und ein höheres Einkommen verbessert wird.

Befristete Beschäftigung verunsichert Lebensplanung

Auch die befristete Beschäftigung widerspricht den Ansprüchen einer ‚Guten Arbeit‘. Hier endet das Arbeitsverhältnis durch Ablauf, ohne dass es gekündigt werden muss. Demgegenüber ist ein unbefristetes Arbeitsverhältnis mit einem

gewissen Bestandsschutz versehen, der insbesondere durch Kündigungsfristen, durch den Nachweis sozial gerechtfertigter Kündigungsgründe und durch Abfindungen bei Massenentlassungen (Sozialplan) geprägt ist. Von besonderer Bedeutung ist der Kündigungsschutz für schwerbehinderte Menschen, für Frauen im Mutterschutz, für Eltern in der Elternzeit und für Betriebsräte. Aufgrund der Befristung von Arbeitsverträgen greifen diese gesetzlichen wie auch tarifvertraglich vereinbarten Schutzbestimmungen nicht. Endet das Arbeitsverhältnis, findet gleichzeitig ein Ausschluss von allen Sozial- und Entgeltleistungen statt, die auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit angelegt sind (wie z.B. Betriebsrenten, Prämien, Weihnachtsgeld).

Die Verbreitung befristeter Arbeitsverträge hat in den letzten Jahren zugenommen. So ist der Anteil der befristet Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten zwischen 1995 und 2015 von 11,3 % auf 13,0 % angestiegen. Das entspricht einer Zunahme von etwa 17 %.

Drastischer fällt das Bild aus, wenn die Befristungsanteile von neu geschlossenen Arbeitsverhältnissen betrachtet werden. Mittlerweile wird etwa die Hälfte aller Neueinstellungen nur auf Zeit geschlossen. Auch wenn viele der Berufseinsteiger_innen im Anschluss einen unbefristeten Vertrag erhalten, so kommt es doch wegen der Befristung zum Arbeitsbeginn faktisch zu einer (womöglich mehrfachen) Verlängerung der Probezeit.

Die soziale Problematik von befristeten Arbeitsverträgen besteht hauptsächlich darin, dass für die Betroffenen eine unsichere Beschäftigungs- und Planungsperspektive entsteht. Diese Unsicherheit hat Folgen gerade für die Lebensplanung von jüngeren Menschen. Untersuchungen zeigen, dass unsichere und befristete Beschäftigungsverhältnisse die Entscheidung für ein Leben mit Kindern negativ beeinflussen: Familiengründungen werden aufgeschoben oder ganz aufgegeben.

Leiharbeit widerspricht den Grundsätzen des *Equal Pay* und *Equal Treatment*

Leiharbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Arbeitgeber (Verleiher) einen Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) einem Dritten (Entleiher) zur Arbeitsleistung überlässt. Im Jahresdurchschnitt 2016 waren bundesweit gut 1 Mio. Personen als Leiharbeiter_innen beschäftigt; somit hat sich die Zahl seit Mitte der 1990er Jahre mehr als verfünffacht. Zwar sollen die Arbeitsbedingungen und das Arbeitsentgelt der Leiharbeiter_innen der Stammbeslegschaft des Entleihbetriebes entsprechen. Von den Grundsätzen der gleichen Bezahlung und Gleichbehandlung (*Equal Pay* und *Equal Treatment*) kann aber



abgewichen werden, wenn in einem Tarifvertrag ein niedrigeres Entgelt oder schlechtere Arbeitsbedingungen festgelegt sind. Mit wenigen Ausnahmen ist dies – zumindest für die ersten Beschäftigungsmonate – üblich.

Leiharbeit ist mit mehrfachen sozialen Problemen und Risiken verbunden: Die Beschäftigten sind jeweils kurzfristig in Betrieben tätig, zu denen sie nicht ‚gehören‘. Sie werden nach anderen und niedrigeren Tarifen bezahlt, und der Betriebsrat ist für sie nicht oder nur sehr begrenzt zuständig. Das geringe Lohnniveau führt nicht selten dazu, dass ergänzende Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV) in Anspruch genommen werden müssen. Aufgrund der geringeren Entlohnung, hohen Fluktuation und häufigen Befristung besteht für viele Leiharbeiter_innen schließlich die Gefahr einer prekären sozialen Absicherung. Es bleibt abzuwarten, wie sich die jüngste Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG), das zum 01.04.2017 in Kraft getreten ist, auswirken wird. Erstmals wurde eine Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten eingeführt, die per tariflicher Öffnungsklausel auf 24 Monate ausgeweitet werden kann.

Belastende Arbeitsbedingungen

Die besondere Problematik atypischer Beschäftigungsverhältnisse kann nicht in dem Sinne verstanden werden, dass bei regulären Beschäftigungsverhältnissen die Maßstäbe ‚Guter Arbeit‘ automatisch als gesichert gelten. So finden sich z.B. Niedriglöhne auch im Bereich von unbefristeter Vollzeitarbeit. Zugleich reichen die Probleme von belastungsintensiven Arbeitsplätzen, von denen Gesundheitsgefährdungen ausgehen und die weder alters- noch alterngerecht sind, bis weit in die hoch qualifizierten, gut bezahlten Beschäftigten hinein. Privilegiert ist, wer einer Erwerbsarbeit nachgeht, die nicht nur inhaltlich anspruchsvoll und gut bezahlt ist, sondern sich zusätzlich durch positive Arbeitsbedingungen und ein geringes Belastungsniveau auszeichnet. Eine große Zahl der Erwerbstätigen ist jedoch belastenden Arbeitsbedingungen ausgesetzt: Lange und unregelmäßige Arbeitszeiten einschließlich Nacht- und Schichtarbeit, schwere körperliche Arbeit, schädliche Arbeitsumgebungseinflüsse und psychosoziale Belastungen können je nach Ausmaß und Intensität zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen.

Hoher Anteil von Niedriglohnarbeit in Deutschland

Seit 1995 zeigt sich ein starker Anstieg von Niedriglöhnen; seit 2006 verharrt die auch im internationalen Vergleich sehr hohe Quote auf einem konstanten Niveau von etwa 23 %. Ein besonders hohes Risiko tragen vor allem Minijob-Beschäftigte, Jugendliche, unqualifizierte Beschäftigte ohne Berufsausbil-

dung und befristet Beschäftigte. Diese Verteilung ist deswegen besonders problematisch, weil aus mehreren Studien hervorgeht, dass ein Großteil der betroffenen Beschäftigten nur geringe Chancen hat, über die Zeit hinweg in ein gut bezahltes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Schaut man sich die Verteilung der Niedriglohnbeschäftigten auf Branchen und Betriebsgrößen an, so kann auch davon ausgegangen werden, dass der überwiegende Teil nicht in den Geltungsbereich von Tarifverträgen fällt. Es bleibt abzuwarten, ob der gesetzliche Mindestlohn hier zu einer Verbesserung führt. Erste Analysen deuten allerdings darauf hin, dass gerade bei atypisch Beschäftigten (in erster Linie bei den geringfügig Beschäftigten) der Mindestlohn häufig nicht beachtet wird.

Konsequenzen für eine vorsorgende Sozialpolitik

Die Durchsetzung der Ziele und Kriterien ‚Guter Arbeit‘ ist von vielen Voraussetzungen abhängig und wird – realistischerweise – nur in kleinen Schritten erreichbar sein. Wenn die Arbeitsmarktlage gut bleibt oder sich weiter verbessert, dann sind die Durchsetzungschancen besser als bei einer krisenhaften Lage der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass für die Durchsetzung der Ziele mehrere Akteure verantwortlich sind – nicht allein die Bundesregierung, sondern auch die Länderregierungen sowie die Tarif-, Sozial- und Betriebspartner.

Über den Autor

Prof. Dr. Gerhard Bäcker arbeitet seit seiner Emeritierung am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.

Impressum

Herausgeber: FGW - Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand: Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied

Christoph Gille, wissenschaftlicher Referent

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, August 2018

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 09

www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik09.html

